Evaluatie CT-strategie 2011-2015

Aanleiding
Bijgaand treft u een opzet aan van de integrale evaluatie van het Nederlandse contraterrorismebeleid in de periode 2011-2015.

Het rapport 'Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw' van januari 2011 gaf uitvoering aan de aanbevelingen van de commissie-Suyver over de evaluatie van het Nederlandse antiterrorismebeleid. Het rapport beschrijft het onderzoek naar de legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit van het CT-beleid in de periode 2001-2010. Uitgangspunt was dat terrorismebestrijding in elk afzonderlijk geval proportioneel en effectief dient te zijn, met gebruikmaking van legitieme middelen. Als kanttekening gold daarbij de vraag of 'het pakket aan maatregelen dat de terrorismebestrijders ter beschikking staat als geheel proportioneel is ten opzichte van het doel van het bestrijden van terrorisme' meer een politieke vraag zou zijn dan een objectief te evalueren vraag. Het doel van terrorisme is immers vaak het aanjagen van angst en het creëren van gevoelens van onveiligheid en het zou daarom vooral een maatschappelijke en politieke afweging zijn hoeveel angst, risico en onzekerheid acceptabel zijn in een samenleving.

Ten aanzien van de beschikbare maatregelen in de strijd tegen terrorisme was de conclusie van de evaluatie dat in de onderzochte gevallen sprake was van een gerede aanleiding voor instelling of aanpassing van een maatregel en dat sprake was van samenhang in de totstandkoming en toepassing van die maatregelen. Daarnaast werd geconcludeerd dat de antiterrorismemaatregelen in Nederland zich kenmerkten door maatwerk, zowel in de totstandkoming als in de toepassing. Eén van de aanbevelingen van het rapport was het opstellen van een nationale contraterrorismestrategie, waarmee een samenhangende aanpak van terrorisme verder zou worden bevorderd. Ook bestond er brede behoefte bij de verschillende actoren die op CT-gebied actief zijn om de maatregelen die zijn getroffen in het kader van terrorismebestrijding in hun onderlinge samenhang weer te geven. Dit draagt immers bij aan overzicht, inzicht en begrip. In april 2011 werd de Nationale Contraterrorisme Strategie 2011-2015 aan de Tweede Kamer aangeboden. Doelstelling van de strategie is het verminderen van het risico op een terroristische aanslag en de vrees daarvoor, evenals het beperken van de mogelijke schade na een eventuele aanslag.

In de geest van de aanbevelingen van de commissie Suyver wordt de CT-strategie periodiek geëvalueerd. Conform de toezegging van de Minister-President tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 25 oktober 2011 zal de eerstvolgende integrale evaluatie eind 2015 plaatsvinden. In lijn met de wens van de Kamer de evaluatie te laten verrichten door een deskundige en objectieve partij, is de minister voornemens de uitvoering te laten lopen via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). De evaluatie zal onderdeel uitmaken van de standaard onderzoeksprogrammering van het WODC. Naar verwachting zal het WODC (delen van) de uitvoering van de evaluatie extern uitbesteden aan een onderzoeksbureau of een universitaire vakgroep.

CT-strategie 2011-2015
De grondslag van de nationale CT-strategie is de zogeheten 'brede benadering', waarbij door een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen de risico's van terrorisme zo vroeg mogelijk worden onderkend en aangepakt. De bestrijding van terrorisme geschiedt binnen de kaders van de rechtsstaat en met respect voor de fundamentele vrijheden van burgers.

De nationale CT strategie omvat 5 pijlers:
- *Verwerven*: het verzamelen en uitwisselen van informatie over mogelijke terroristische dreigingen en risico's, als fundament voor huidige en toekomstige CT-maatregelen;
- *Voorkomen*: het beperken van de terroristische dreiging door het voorkomen van aanslagen en het tegengaan van gewelddadig extremisme in binnen- en buitenland;
- *Verdedigen*: het beschermen van alle vitale objecten, diensten en personen;
- *Voorbereiden*: het anticiperen op een mogelijke terroristische aanslag en de gevolgen daarvan;

- *Vervolgen*: het opsporen en vervolgen van verdachten met terroristische motieven.

De pijler Verwerven vormt het fundament voor de andere vier pijlers. Terrorismebestrijding is in belangrijke mate afhankelijk van een gedegen prognostiek. Hiertoe moet informatie ('intelligence') worden verworven. Om risicobeperkende maatregelen binnen de andere vier pijlers te kunnen treffen, is het noodzakelijk de aard, richting en ernst van de dreiging tijdig en juist in te schatten Voor de periode 2011-2015 heeft het kabinet er voor gekozen de strategische prioriteiten centraal te stellen:

- In de aanpak van het internationaal jihadisme is de inzet gericht op het voorkomen en neutraliseren van verdere escalatie in de jihadistische strijdgebieden, het tegengaan van de verspreiding van jihadistische propaganda en het stimuleren van tegengeluiden.
- Om risico's van migratie en reisbewegingen te beperken, zet de overheid in op de verbetering van de grensbewaking en de migratieketen, een betere informatiepositie van gemeenten en inlichtingendiensten en een verhoging van het veiligheidsbewustzijn bij medewerkers van betrokken diensten.
- Middels strategische samenwerking, het monitoren van ontwikkelingen en de ondersteuning van fundamenteel onderzoek streeft de overheid naar het optimaal omgaan met de kansen en bedreigingen die technologie en innovatie bieden. Ten aanzien van Internet en CBRN/E worden maatregelen getroffen in samenwerking met partners in binnen- en buitenland.
- De aanpak van geradicaliseerde eenlingen en het vergroten van 'security awareness & performance' vormen de speerpunten voor de doorontwikkeling van het stelsel Bewaken en Beveiligen.

Naast de vier prioritaire thema's is er de doorlopende beleidsinzet in de periode 2011-2015. Dit zijn de beleidsmaatregelen die, los van een toe- of afnemende dreiging, in ieder geval van belang zijn vanuit CT-optiek. De doorlopende beleidsinzet bestaat onder meer uit het tegengaan van gewelddadig extremisme, het bestrijden van terrorismefinanciering, het gericht optreden tegen radicale personen en netwerken, het treffen van vreemdelingenrechtelijke maatregelen, militaire inzet in het buitenland en strafrechtelijk optreden in geval van (voorbereiding van) terroristische misdrijven.

Opzet evaluatie CT-strategie 2011-2015
Over de voortgang op de vier prioritaire thema's van de CT-strategie en over de doorlopende beleidsinzet (de beleidsmaatregelen die niet onder de vier prioritaire thema's vallen) wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer, door middel van de Voortgangsrapportage Contraterrorisme en –Extremisme (VGR CTE). Eind 2015 vindt de integrale evaluatie plaats van de CT-strategie. Doel van deze integrale evaluatie is vast te stellen wat de resultaten zijn van het CT-beleid in de periode 2011-2015. Waar in de evaluatie van het CT-beleid in de periode 2001-2010 nadrukkelijk aandacht is besteed aan de legitimiteit en proportionaliteit van het CT-beleid, zullen in de evaluatie van het beleid over de periode 2011-2015 de werking, de resultaten en de kosten van de getroffen maatregelen centraal staan. Het kostenaspect was een nadrukkelijke wens van de Kamer. Bezien zal worden welke financiële verplichtingen samenhingen met de getroffen maatregelen. Voorts wordt hier nadrukkelijk gesproken over *resultaten* en niet zozeer over *effecten* van de maatregelen. Nelen, Leeuw en Bogaerts stellen in hun studie 'Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek' (2010) vast dat diverse auteurs, waaronder de commissie-Suyver, erop wijzen dat de *effecten* van maatregelen om fenomenen als terrorisme te bestrijden zich maar moeilijk laten bepalen. Dit volgt uit:

- de spanning die er is tussen het definiëren van het begrip 'terrorisme' en de wijze waarop het succes van CT-beleid wordt gemeten. De invulling van het begrip terrorisme bepaald namelijk mede de indicatoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of het CT-beleid heeft gewerkt;
- het inherent verborgen karakter van terroristische handelingen en het gebrekkige zicht op de betrokken actoren;
- de causaliteitsvraag: indien er al veranderingen in aard en omvang van terrorisme kunnen worden vastgesteld, dan is nog steeds ongewis of deze veranderingen aan de genomen maatregelen kunnen worden toegeschreven.

Naast de hierboven genoemde complexiteit van het evalueren van CT-beleid in algemene zin, geldt bij de evaluatie van de beleidsinzet op basis van de Nationale CT-strategie ook dat deze inzet een groot aantal voornemens, interventies en programma's omvat, waarbij naast de NCTV vele andere partijen betrokken zijn. Dit vraagt bij aanvang niet alleen om een gedegen inventarisatie, waaruit duidelijk blijkt wat wel en wat niet onder de CT-strategie valt, maar ook om een heldere afbakening van het onderzoek. Daar waar de strategie bijvoorbeeld voorziet in het verzamelen en uitwisselen van specifieke informatie, kan worden gekeken naar de wijze waarop partners informatie op (gestructureerd) aanleveren en kan worden bezien welke bijdrage dit levert aan, in dit geval, de pijler Verwerven van de strategie. Een mogelijke afbakening zou kunnen zijn dat de wijze waarop de partners dit proces zelf intern vormgeven buiten het bereik van de evaluatie wordt geacht en dus ook niet verder wordt onderzocht.

De voorgaande evaluatiecommissie heeft, deze beperkingen in acht nemend, voor de evaluatie van het CT-beleid in de periode 2001-2010 een evaluatiekader ontwikkeld waarin aan de hand van tien centrale vragen niet alleen naar de samenhang, legitimiteit en proportionaliteit werd gekeken, maar ook naar de werking van de onderzochte antiterrorismemaatregelen. Het spreekt voor zich dat het WODC bij de evaluatie van het CT-beleid in de periode 2011-2015 dit kader en de betreffende onderzoeksvragen in het onderzoek betrekt. Om volledig recht te doen aan de genoemde complexiteit en noodzakelijke afbakening van de evaluatie acht het WODC het van belang het eerder ontwikkelde evaluatiekader nader te bezien op de daadwerkelijke toepasbaarheid voor de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015. Dit maakt het mogelijk de evaluatie doelmatig in te kunnen zetten naar nieuwe inzichten en eisen, te laten voldoen aan de geldende methodologische standaarden en na afloop optimaal gebruik te kunnen maken van de onderzoeksresultaten. Het WODC zal hiertoe de opzet van de evaluatie op drie punten nader uitwerken:

1. het *programmeren* van het onderzoek;
2. de *uitvoering* van onderzoek;
3. het *management* van het onderzoek.

Ad (1)
Bij het *programmeren* van het onderzoek gaat het om het ordenen van de onderzoeksvragen, het creëren van voldoende draagvlak en het aanbrengen van voldoende evenwicht in het gebruik van designs, methoden en technieken. Gegeven de doelstelling van de strategie richt de centrale probleemstelling van de evaluatie op de vraag of de CT-strategie 2011-2015 er in slaagt het risico op een terroristische aanslag en de vrees daarvoor te verminderen, evenals het beperken van de mogelijke schade na een eventuele aanslag. Het beantwoorden van de vraag of de CT-strategie daarbij (wetenschappelijk) aantoonbaar effectief is, lijkt gezien de genoemde methodologische beperkingen niet haalbaar. Deze notie werd in de vorige evaluatie ook al aangegeven. De evaluatie zal primair inzicht bieden in de werking en de bijdrage die de strategie heeft geleverd aan de genoemde doelstelling.

Wanneer duidelijk is welke interventies en programma's onder de CT-strategie vallen, kan vervolgens bezien worden welke hiervan reeds geëvalueerd zijn en op welke wijze dit heeft plaatsgevonden. Binnen het CT-beleid hebben de afgelopen jaren diverse evaluaties plaatsgevonden, waaronder verschillende wetsevaluaties en plan- en procesevaluaties. Zo is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' na invoering jaarlijks geëvalueerd, heeft een beleidsdoorlichting plaatsgevonden van het programma Polarisatie en Radicalisering en is de opzet en uitvoering van de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen bij de aanpak van potentieel gewelddadige eenlingen onderzocht.

Inzicht in wat reeds bekend is over de resultaten die op onderdelen van de strategie zijn geboekt levert tevens zicht op de onderdelen waarvoor dit niet bekend is. Afhankelijk van het aantal en het belang van deze 'witte vlekken' kan bezien worden welke hiervan in aanloop naar de integrale evaluatie alsnog geëvalueerd dienen te worden en welke als deel van de integrale evaluatie nader kunnen worden onderzocht. Kort samengevat betekent dit dat het evaluatiekader zich binnen het onderdeel *programmeren* richt op:

- het uitwerken van de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen van de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015.
- het inventariseren van de (wetenschappelijke) literatuur over (integrale) CT-evaluaties;
- het inventariseren van de beleidsmaatregelen, -interventies en -voornemens die deel uitmaken van de CT-strategie;
- het identificeren van de partijen die (mede)verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen, -interventies en -voornemens die onder de CT-strategie vallen;
- het inventariseren van bestaande evaluaties van deze beleidsmaatregelen, -interventies en –voornemens;
- het beantwoorden van de vraag welke beleidsmaatregelen, -interventies en –voornemens uit de CT-Strategie nog niet zijn geëvalueerd (‘witte vlekken’), maar waarvan het (methodologisch/beleidsmatig) van belang is dat dit wel gebeurt, ofwel in aanloop naar de evaluatie in 2015 ofwel als onderdeel van de integrale evaluatie zelf.

Ad (2) en (3).
Het tweede onderdeel van het evaluatiekader, de methodisch-technische *uitvoering* van het onderzoek, richt zich de (methodologische) richtlijnen en criteria waarmee tijdens het onderzoek rekening dient te worden gehouden en de beschikbaarheid van relevante en betrouwbare data.

Bij het onderdeel *management* ten slotte wordt ingegaan op:
- de planning en de wijze waarop deze wordt opgesteld;
- het beschikbare budget (van de verschillende deelonderzoeken);
- de selectieprocedure van de (externe) onderzoekers;
- de begeleiding van de onderzoekers (waaronder het instellen van een begeleidingscommissie).

Planning
Om tot betrouwbare uitkomsten te komen is het WODC van plan, voorafgaande aan de integrale evaluatie in 2015, in 2013 het evaluatiekader op te stellen en in 2014-2015 daar waar nodig enkele (voorbereidende) deelonderzoeken uit te voeren. Deze deelonderzoeken leveren een inhoudelijke bijdrage aan de in 2015 te beantwoorden vraag naar de werking en de resultaten van de CT strategie.